

**Егежанова Д.Р.**  
Alikhan Bokeikhan University  
Қазақстан, Семей  
e-mail: egezhanova\_d@mail.ru

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОРЯДКА РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В РАМКАХ АППК РК**

### **Аннотация.**

Наличие правовых норм, регламентирующих порядок обращений физических лиц для совершения последними юридически значимых действий никогда не оспаривалось в науке административного права. Более того, процедура обращения граждан была и остается одним из главных видов административных процедур. Тем не менее, необходимо подчеркнуть, что развитие административно-процедурного законодательства на начальном этапе своего развития отличалось неоднородностью процессуально-правовых норм, недостаточной определенностью нормативно-правового регулирования, а в отдельных сферах обслуживания физических лиц нормативная регламентация и вовсе отсутствовала.

Зарубежный опыт и практика правоприменения РК также указывает на необходимость анализа актуальных аспектов административно-правовой науки, связанных с процедурой обращения граждан в административный орган в современных правовых условиях. Главным принципом реализации принятого Административно-процедурного кодекса является приоритетность защиты прав, свобод и законных интересов граждан. С этой целью необходимо глубокое изучение реализации провозглашенного принципа.

**Ключевые слова:** правовое регулирование, административная процедура, административное обращение, административный орган, государственный орган, административный акт, кодекс, закон.

**Egezhanova D.R.**  
Alikhan Bokeikhan University  
Kazakhstan, Semey  
e-mail.ru: [egezhanova\\_d@mail.ru](mailto:egezhanova_d@mail.ru)

## **LEGAL REGULATION OF THE PROCEDURE FOR CONSIDERATION OF APPEALS OF INDIVIDUALS WITHIN THE FRAMEWORK OF THE APC OF KAZAKHSTAN**

**Abstract.** The existence of legal norms regulating the procedure for the appeals of individuals to commit legally significant actions by the latter has never been disputed in the science of administrative law. Moreover, the procedure of citizens' appeals has been and remains one of the main types of administrative procedures. Nevertheless, it should be emphasized that the development of administrative and procedural legislation at the initial stage of its development was characterized by heterogeneity of procedural and legal norms, insufficient certainty of regulatory regulation, and in some areas of service to individuals, regulatory regulation was completely absent.

The foreign experience and practice of law enforcement of the Republic of Kazakhstan also indicates the need to analyze the relevant aspects of administrative and legal science related to the procedure of citizens' appeal to an administrative body in modern legal conditions. The main principle of the implementation of the adopted Administrative Procedural Code is the priority of protecting the rights, freedoms and legitimate interests of citizens. To this end, it is necessary to study in depth the implementation of the proclaimed principle.

**Keywords:** legal regulation, administrative procedure, administrative appeal, administrative body, state body, administrative act, code, law.

**Егежанова Д.Р.**  
Alikhan Bokeikhan University  
Қазақстан, Семей қаласы  
e-mail: egezhanova\_d@mail.ru

## **ҚР ӘРК ШЕҢБЕРІНДЕ ЖЕКЕ ТҮЛҒАЛАРДЫҢ ЖОЛДАНЫМДАРЫН ҚАРАУ ТӘРТІБІН ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУ**

### **Аннотация.**

Азаматтардың маңызды құқықтық әрекеттер бойынша жолданымдар жасау тәртібіне байланысты құқықтық ережелер әкімшілік құқық ғылымында жеткілікті қаралмады деуге болады. Сонымен қатар, азаматтардың жолданым беру рәсімі әкімшілік рәсімдердің негізгі түрлерінің бірі болып қала береді. Сонымен бірге әкімшілік рәсімдік заңнаманың даму кезеңінде процесстік құқықтық нормалар мен нормативті құқықтық реттеулердің анық

болмауы, жекелеген салаларда азаматтарға қызмет көрсетуді нормативтік реттеулердің болмағанын атап өткен жөн.

Бүгінгі күні ҚР-ның құқық қолдану тәжірибесімен қатар азаматтардың әкімшілік органға жүгіну рәсіміне байланысты шетелдік заңнамасының өзекті аспектілерін жөн көрдік. Қабылданған Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексті іске асырудың басты қағидаты -азаматтардың құқықтарын, бостандықтары мен заңды мүдделерін қорғаудың басымдығы болып табылады. Осы мақсатта жарияланған қағиданы іске асыруды терең зерттеу қажет екендігі анық.

**Түйін сөздер:** құқықтық реттеу, әкімшілік рәсім, әкімшілік жолданым, әкімшілік орган, мемлекеттік орган, әкімшілік акт, кодекс, заң.

**Введение.** Процесс нормативного обслуживания обращений физических лиц как часть института административных процедур при помощи действовавшего с 2000 по 2020 год Закона РК «Об административных процедурах» (2000г. ныне утратил силу), а также Закона РК «О порядке обращений физических и юридических лиц» (2007 г. ныне утратил силу) затянулся практически на два десятилетия.

С 1 июля 2021 года законодательно установлен новый порядок рассмотрения обращений физических лиц. Безусловно, что в условиях меняющихся общественно-правовых отношений, вопросы правового регулирования порядка рассмотрения обращений граждан, приобретают несомненную актуальность.

Одной из особенностей нового кодекса является то, что он заимствовал очень много иностранных правовых институтов, прежде всего, из немецкой правовой системы. Поэтому целый ряд положений этого акта вызывает затруднения в понимании, адаптации к существующим в Республике Казахстан правовым нормам и институтам.

Кроме того, АППК принимался в условиях действия большого количества процедурных актов или процедурных норм, что создает проблему согласованности нового Кодекса с действующим законодательством.

На наш взгляд введенные в законодательный обиход такие понятия и правовые категории, как обращение, административный орган и др. не получили должной комплексной научно-теоретической разработки после принятия в 2020 году Административного процедурно-процессуального кодекса (далее АППК, кодекс).

Очевидно, что при дальнейшем понимании и применении норм кодекса не удастся избежать коллизий и противоречий, решение которых возможно посредством синтеза научного анализа и правоприменения в

деятельности судебных органов, практикующих юристов и др.

Проблематика излагаемых вопросов характерна не только для казахстанской модели административной юстиции, но и для большинства зарубежных и постсоветских государств, в правовой системе которых есть аналогичные законодательства.

**Цель** исследования: проанализировать зарубежный опыт реализации права граждан на административное обращение и изучить процедурно-процессуальное законодательство РК раннего периода и в рамках принятых последних реформ.

Исследование нормативного обслуживания порядка обращений граждан в административный орган за защитой своих прав ставит перед собой решение следующих **задач:**

1) истории нормативно-правового регулирования порядка обращений граждан в административный орган;

2) механизмов и алгоритмов процессуальных действий уполномоченных государственных органов в ответ на поступившее административное обращение;

**История исследования:** в казахстанской юридической науке вопросы казахстанского административно-процедурного процессуального законодательства малоизучены. Аспекты необходимости разработки обособленного кодифицированного законодательства о рассмотрении порядка рассмотрения публичных правовых споров в рамках искового производства неоднократно являлись предметом исследования Р. А. Подопригора Административное право: учебный курс/ под ред. Р.А. Подопригоры.- Алматы :Налоговый эксперт, 2010.- 368 с. Анализ научных публикаций и разработанных методических рекомендаций экспертов показал объективную потребность

В современных условиях процесс дальнейшего развития административной

юстиции и реализации процедурно-процессуального законодательства с 2021 года доказал фактическую необходимость не только процедурного порядка обращений граждан, но и самого судопроизводства по публичным спорам.

**Методы исследования:** в исследовании применены метод анализа, сравнительно-правовой, формально-юридический, аналитический методы.

**Результаты, обсуждение.** Возможность реализации субъективного права граждан на обращение в органы государственной власти отражена в конституционных законодательствах большинства демократических стран. Безусловным фактором влияния на определение нормативного порядка регулирования обращений в государствах влияют форма государства: форма правления, форма государственного устройства и политико-правовой режим.

К примеру, в государствах с исламским фундаментализмом реализация права на обращения гражданами возможна, но с учетом общепринятых принципов идеологии и религии. Несмотря на государственную идеологию правительства государств все же стремятся улучшить работу органов государственной власти, в необходимых случаях готовы пресечь всяческого рода злоупотребления должностных лиц государства, если об этом стало известно через институт обращений граждан. Так, в государстве Бахрейн с групповым обращением могут выступить только корпоративные организации [1, с.17]. Конституционное законодательство КНР и вовсе умалчивает об обращениях граждан в органы государственной власти, связанных с нарушением их прав и свобод, хотя и предусмотрены. В целом, можно заключить что в странах с тоталитарным политическим режимом процедура обращения граждан подчинена господствующей идеологии, задача которой состоит в общем контроле общества за деятельность управленческого аппарата. В законах некоторых федеративных государственных образований Российской Федерации (например, в законе Алтайского края РФ) с коллективным обращением может обращаться группа граждан от двух и более лиц, тогда как в общефедеральном законодательстве не урегулированы особенности

подачи групповых (коллективных) обращений граждан [1, с.17].

Обращаясь к опыту нашего государства, необходимо отметить, что право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления является важным конституционным правом, закрепленным в ст.33 Основного закона страны [3]. Конституционные положения прямо указывают на то, что обращения могут подаваться как индивидуально, так и в коллективной форме.

Обращения граждан являются необходимой формой связи гражданского общества и механизма государственного управления. Во-первых, с помощью обращений граждане проявляют так называемую социальную активность. Во-вторых, обращения помогают предотвратить возможные негативные последствия для общества.

Наиболее распространенными формами обращений являются: предложение, заявление, жалоба, ходатайство. Каждый из этих обращений имеет свою специфику, особый порядок рассмотрения и различные правовые последствия. Органы государственной власти, местного самоуправления обязаны своевременно отреагировать на поступившее обращение граждан и в случае нарушения тех или иных прав принять меры для их восстановления. Законодательством Республики установлены правила приема граждан в центральных и местных государственных органах. Это способствует повышению ответственности руководителей государственных органов за рассмотрение и разрешение индивидуальных и коллективных обращений граждан.

Сравнительный анализ законодательства об административных процедурах прошлых лет выявил, что из 5 форм обращений на сегодняшний день административным органом учитываются только две формы: заявление и жалоба. Рассмотрение же сообщений, предложений, откликов и запросов по новому АППК РК теперь осуществляется в рамках упрощенной административной процедуры. Согласно п/п 16 ст.4 АППК РК под обращением понимаются направленные в административный орган или должностному лицу в письменной (бумажной и (или)

электронной форме) или устной форме, а также в форме видеоконференцсвязи, видеообращения заявление или жалоба [4]. Как видно из законодательного определения обращения могут быть поданы в двух формах: путем заявления или подачи жалобы.

Однако, нормы действующего АППК не содержат дефиниций разновидностей закрепленного конституционного права на обращения, равно как и не урегулировано право подачи обращения в коллективной форме. Не нашли должного законодательного обеспечения нормы в отношении доведения до сведения участника административной процедуры, в частности, как доводится до сведения административный акт коллективу граждан, одному представителю от коллектива или же акт доводится до сведения всем сразу? Следует отметить, что в действовавшем до АППК Законе РК «О порядке обращений физических и юридических лиц» 2007 года отмеченные пробелы также не были урегулированы. С учетом отмеченного считаем, что отсутствие норм регулирования форм подачи обращения в индивидуальной и коллективной форме свидетельствует о нарушении закрепленного конституционного принципа.

В теории административного права для административных процедур признается их деление на обычные, внутренние и упрощенные [5, с. 251]. Обычные административные процедуры – результат позитивной управленческой деятельности. На основе их

применения издается административный акт и осуществляются следующие административные действия: прием, регистрация, возврат обращения (ст. 64 АППК РК). Внутренняя административная процедура определяет направления внутренней деятельности государственных органов: информационный обмен, планирование, мониторинг, управление данными и др. (раздел 2 АППК РК). То есть, в рамках ее применения государственный орган никак не взаимодействует с гражданами. При регулировании внутренних административных процедур сохранены прежние подходы Закона РК «Об административных процедурах» 2000 года. Теоретик права Подопригора Р.А. считает, что установленный перечень административных процедур не является исчерпывающим, более того он признает процедуру по обращениям граждан самостоятельным видом административных процедур [5, с. 251]. Упрощенная административная процедура означает взаимодействие негосударственных субъектов с государственными органами, при этом права, интересы и обязанности последних не затрагиваются.

Порядок регулирования обращений граждан, определенный кодексом и его действие связано с осуществлением административных процедур.

Схематично процедуру обращения граждан можно отобразить следующим образом.

Схема 1



Как видно из схемы 1 физическое лицо может обратиться в административный орган несколькими способами: в письменной форме, устной и электронной. В каждом из форматов также есть схемы обращения.

Чем же отличается упрощенная административная процедура от административной процедуры, регулированием которой охвачены нормы статей 62-70 АППК РК. Для разъяснений обратимся в первую очередь к понятию административной процедуры, закрепленного в п.8 с. 4 АППК РК из сути которого очевидно, что для регулирования порядка обращений и упрощенной административной процедуры характерны как общие черты нормативно-правового регулирования, так и есть различия.

На законодательном уровне они выглядят следующим образом. При рассмотрении сообщений, предложений, запросов и откликов сохраняется действующий порядок рассмотрения обращений. Однако при их рассмотрении заслушивание не проводится, а по итогам рассмотрения не принимается административный акт. Результатом же процедуры порядка рассмотрения обращений является принятие административного акта, оформленный в соответствующей письменной (бумажной) и или электронной форме. Также, согласно ст.76 кодекса срок рассмотрения административной процедуры, возбужденной на основании обращения, составляет пятнадцать рабочих дней со дня его поступления, исчисление которого начинается с момента ее возбуждения, но не более чем до двух месяцев [4]. В отношении порядка проведения упрощенной административной процедуры конкретный срок не определен.

Как было отмечено выше полномочиями по принятию административного акта, совершению административного действия (бездействия) обладает административный орган. Понятие административного органа было введено в кодекс впервые (п.7 ст.4 АППК РК). Таким органами могут являться центральные исполнительные органы, а также органы, не входящие в состав Правительства РК, органы местного самоуправления, государственные учреждения и предприятия, иные организации (например, нотариальная палата, НАО и т.п.)

**Заключение, выводы.** В целом, произошедшие изменения во внутренних административных процедурах государственных органов в связи с принятием АППК, позволяют определить четкий порядок по рассмотрению обращений граждан в государственных органах, что будет способствовать более эффективной защите гражданами своих интересов, а со стороны административных органов и должностных лиц действие в рамках закона, что приведет к повышению уровня доверия населения к государству. Вместе с тем, считаем целесообразным проработать процедуру коллективного обращения граждан, разработать по образцам алгоритмы действий, если обращение подается в коллективной форме. Несмотря на имеющийся нормативно-правовой массив в сфере процедурного права, проблема заключается в отсутствии норм о правовом регулировании коллективной формы подачи обращения, их апробации на практике; качестве имеющегося нормативного материала с точки зрения теории права, законодательной техники, логики, семантики и т.д. Специфика действующего административного процедурно-процессуального законодательства состоит в необходимости применения новых для нашего общества терминов и институтов, понятных в основном пока только специалистам. Полагаем, что для реализации закрепленного конституционного принципа доступа к правосудию и вместе с тем приоритетной защиты прав, свобод и законных интересов граждан необходимо устранить имеющиеся недостатки специального законодательства в части при формулировки правовых норм.

**Литература:**

1. Конституции государств Азии: в 3 т. / отв. ред. Т. Я. Хабриева. - М.: Норма, 2010. - Т. 1: Западная Азия. - 1024 с.
2. Закон Алтайского края от 29.12.2006 № 152-ЗС "О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края" (с изменениями от 04.05.2016)// <http://sgd22.ru/docs/zakon-altaiskogo-kрая-ot-29122006--152-zs-o-rassmotrenii-obraschenii-grahdan-rossiiskoi-federazii-na-territorii-altaiskogo-kрая-s-izmeneniyami-ot-0>. Дата обращения 04.02.2023
3. Конституция Республики Казахстан 30 августа 1995 года
4. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года №350-VI// <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350> Дата обращения 06.02.2023
5. Административное право: учебный курс/ под ред. Р.А. Подопригоры.- Алматы :Налоговый эксперт, 2010.- 368 с.

**References:**

1. Konstitucii gosudarstv Azii: v 3 t. / otv. red. T. Ja. Habrieva. - M.: Norma, 2010. - T. 1: Zapadnaja Azija. - 1024 s.
2. Zakon Altajskogo kraja ot 29.12.2006 № 152-ZS "O rassmotrenii obrashhenij grazhdan Rossijskoj Federacii na territorii Altajskogo kraja" (s izmenenijami ot 04.05.2016)// <http://sgd22.ru/docs/zakon-altaiskogo-kрая-ot-29122006--152-zs-o-rassmotrenii-obraschenii-grahdan-rossiiskoi-federazii-na-territorii-altaiskogo-kрая-s-izmeneniyami-ot-0>. Data obrashhenija 04.02.2023
3. Konstitucija Respubliki Kazahstan 30 avgusta 1995 goda
4. Administrativnyj procedurno-processual'nyj kodeks Respubliki Kazahstan ot 29 ijunja 2020 goda №350-VI// <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350> Data obrashhenija 06.02.2023
5. Administrativnoe pravo: uchebnyj kurs/ pod red. R.A. Podoprigory.- Almaty :Nalogovyj jekspert, 2010.- 368 s.

**Сведения об авторе**

**Егежанова Диана Рамзиевна**

**Лауазымы:** заң ғылымдарының магистрі, мемлекеттік-құқықтық пәндер кафедрасының аға оқытушысы, AlikhanBokeikhan University

**Пошталық мекен-жайы:** 071400, Қазақстан Республикасы, Абай облысы, Семей қаласы Мәңгілік ел 11

**Ұялы. Тел.** 8 777 288 11 08

**E-mail:** egezhanova\_d@mail.ru

**Егежанова Диана Рамзиевна**

**Должность:** магистр юридических наук, ст. преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин, AlikhanBokeikhan University

**Почтовый адрес:** 071400, Республика Казахстан, Абайская область, г.Семей, ул. Мәңгілік ел 11

**Сот. тел:** 8 777 288 11 08

**E-mail:** [egezhanova\\_d@mail.ru](mailto:egezhanova_d@mail.ru)

**Egezhanova Diana Ramzievna**

**Position:** master of law, senior lecturer of the Department of state – owned and law disciplines, Alikhan Bokeikhan University

**Mailing address:** 071400-071417, Republic of Kazakhstan, Abai region, Semey, st. Mangilik el 11

**Mob.phone:** 8 777 288 11 08

**E-mail:** egezhanova\_d@mail.ru